

Ю.В. Криворотько, А.В. Высоцкая

*Белорусский институт правоведения
Белорусский Государственный экономический университет
г. Минск, Республика Беларусь*

ПОКАЗАТЕЛЬ ДОЛГОВОЙ ЁМКОСТИ И ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЕ В КРЕДИТНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

В последние годы значительно активизировался процесс заимствований, которые осуществляют местные органы власти. При этом ими стали привлекаться не только бюджетные ссуды, но и ссуды банков для покрытия текущих кассовых разрывов местных бюджетов в течении года. Помимо этого многие местные органы областного территориального уровня довольно часто стали предоставлять легальные гарантии и поручительства банкам в отношении региональных субъектов хозяйствования для получения ими инвестиционных кредитов.

В этих условиях актуальными являются проблемы способности местных органов власти обеспечивать погашение долга и условных обязательств за счет средств местных бюджетов. Следует отметить, что в последнее время для регулирования этого процесса Законами о бюджете на 2006 и 2007 г.г. был введен показатель предельного размера гарантий и поручительств, предоставляемых местными органами власти по кредитам, выдаваемым банками юридическим лицам Республики Беларусь. В настоящее время этот показатель не может превышать 20% от общего объема расходов, областных, районных и городских бюджетов за исключением кредитов, выдаваемых для развития жилищного строительства на селе и реализации инвестиционных проектов, прошедших государственную комплексную экспертизу.[□]

Вместе с тем, использование данного ограничителя в практике экономического регулирования заимствований местных органов власти представляется

нам явно недостаточным. Во – первых, данный ограничитель распространяется только на условные обязательства, в то время как местные органы власти могут иметь задолженность по бюджетным ссудам и кредитам (займам), полученным в банках, по которым в настоящее время, легальные лимиты и ограничения отсутствуют. Во – вторых, показатель ограничений на условные обязательства не учитывает перманентный характер действия гарантий и поручительств. Он фиксирует лишь только предельный размер выданных гарантий и поручительств на конкретный год. В то время как в следующий год местный орган власти может выдать точно такой же размер гарантий и поручительств, что может привести к их нарастанию, возникновению рисков ликвидности, и конечном итоге, к потере управляемости заимствованиями местным органом власти.

В настоящее время нет четкой ясности в том, до каких границ можно заимствовать и выдавать гарантии субъектам хозяйствования и с тем, чтобы бесперебойно обеспечить финансирование расходных полномочий. Другими словами, позволяет ли ёмкость местного бюджета обеспечивать возможный муниципальный долг? Ответ на данный вопрос связан с использованием в практике регулирования муниципального долга показателя долговой ёмкости местных бюджетов.

Долговая ёмкость бюджета может определяться как превышение доходов местного или регионального бюджета над его текущими расходами без учета расходов на обслуживание существующих прямых и условных обязательств в каждом периоде выбранного интервала времени. Интервал времени не может быть короче длительности перспективного финансового плана, а период времени превосходить финансовый год. Долговая ёмкость используется для ответственности как по уже принятым, так и планируемым к принятию обязательствами характеризуется следующей формулой:

$$DV = \sum_{i=1}^N (R_i - CE_i) \quad (1)$$

Где: DV – долговая ёмкость бюджета на определенный период времени;

R_i – доходы, поступившие в бюджет в i -ом периоде.

CE_i – текущие расходы бюджета без учета расходов на обслуживание существующих прямых и условных обязательств, произведённые в i -ом периоде.

N – число периодов в интервале расчёта.

В каждом периоде расчёта i на основе прогнозных данных рассчитывается превышение доходов над текущими расходами бюджета без учета расходов на обслуживание существующих прямых и условных обязательств.

Данный ограничитель заимствований в отличие от установленного Законом о бюджете лимитов задолженности выступает прогнозной величиной и определяется в процессе бюджетного планирования исходя из наихудшего сценария социально-экономического развития.

Показатель долговой ёмкости бюджета включает как планирование расходов по погашению и обслуживанию уже принятых обязательств, так и планирование объёмов вновь привлекаемых долговых и условных обязательств. При этом основной целью планирования погашения и обслуживания уже имеющегося долга и условных обязательств является оценка возможности их исполнения за счёт доходов бюджета в планируемом интервале времени.

Используя показатель долговой ёмкости можно формировать сводный график обслуживания и погашение долга и ожидаемых платежей (SGi) по следующей формуле:

$$SGi = \sum_j (P_i^j + I_i^j) + \sum_k^k EP_i^k \quad (2)$$

Где: SGi – Сводный график обслуживания и погашения долга и ожидаемых платежей по исполнению условных обязательств.

P – погашение i^j – расходы на погашение прямого обязательства j в i -ом периоде;

I – обслуживание i^j – расходы на обслуживание прямого обязательства j в i -ом периоде;

Ожидаемый платёж i^k – ожидаемый платёж по k -ому условному обязательству в i -ом периоде;

Доступная долговая ёмкость бюджета может определяться как разница между долговой ёмкостью бюджета и размером погашения и обслуживания уже имеющегося долга и условных обязательств по формуле:

$$ADV = \sum_{i=1}^N (DV_i - SG_i) \quad (3)$$

Где: ADV_i – доступная долговая ёмкость для новых заимствований: $ADV_i = DV_i - SG_i$, для каждого $i=1, \dots, N$,

DV_i – долговая ёмкость в i -ом периоде

SG_i – платежи по исполнению уже принятого долга и условных обязательств,

i – период расчёта,

N – число периодов расчёта в интервале планирования.

Если доступная долговая ёмкость для новых заимствований положительна на всём интервале планирования, то допускается привлечение новых заимствований. Если же доступная долговая ёмкость для новых заимствований отрицательна в каком-либо периоде, то в зависимости от длительности периода возможны два варианта:

Первый вариант: если доступная долговая ёмкость отрицательна по итогам какого-либо года внутри интервала планирования, то необходимо провести рефинансирование или частичное досрочное погашение имеющихся обязательств

с целью приведения их в пределы долговой ёмкости бюджета. Привлечение новых заимствований, увеличивающих расходы на погашение и обслуживание обязательств в выбранном году, до проведения рефинансирования или досрочного погашения не допускается;

Второй вариант: если доступная долговая ёмкость положительна для каждого планируемого года в целом, но отрицательна для какого-либо более короткого периода внутри какого-то года, то возникает кассовый разрыв бюджета. Кассовый разрыв бюджета в данном случае может быть устранён с помощью рефинансирования или частичного досрочного погашения имеющихся обязательств, либо профинансирован за счет привлечения в соответствующем году краткосрочного заимствования на финансирование кассового разрыва. Допускается привлечение новых заимствований, увеличивающих расходы на погашение и обслуживание обязательств в выбранном году.

Следует иметь ввиду, что доступная долговая ёмкость первого финансового года в интервале планирования может выступать в форме свободных средств бюджета, которые могут быть направлены на финансирование инвестиционных программ и на досрочное погашение обязательств с целью снижения долговой нагрузки на будущие годы. Значения доступной долговой ёмкости в последующие годы *являются ограничениями* по объему при планировании новых долговых и условных обязательств.

Исходя из вышеизложенного закономерным возникает вопрос: как использовать долговую ёмкость для планирования вышеперечисленных обязательств или другими словами, на что распадается долговая ёмкость по её использованию?

Фактически значительная ее часть приходится на погашение обслуживания новых обязательств, часть приходится на ответственность по вновь выдаваемым гарантиям. По нашему мнению необходимо отводить определенную страховочную часть для того, чтобы учесть неточность бюджетных прогнозов на условиях их составления по наихудшему варианту. Поэтому было бы целесообразным иметь определенный страховой резерв в размере 5-10% в зависимости от точности прогноза. При расширении горизонтов планирования заимствований такой резерв должен иметь тенденцию к увеличению, поскольку погрешности могут нарастать еще в большем размере.

Таким образом, доступная долговая ёмкость для новых заимствований (ADV) может выражаться формулой состоящей из трех отдельных составляющих:

$$ADV = ADV_{epi} + ADV_{npi} + ADV_{ir}^2, \quad (4)$$

Где: ADV – доступная долговая ёмкость;

ADV_{epi} – часть доступной долговой ёмкости бюджета, предназначенная для покрытия ожидаемой ответственности по вновь принимаемым условным обязательствам (“резерв по возможной ответственности”);

ADV_{npi} – часть доступной долговой ёмкости бюджета, отводимая на платежи по погашению и обслуживанию вновь привлекаемых долговых обязательств;

ADVir – неиспользуемая (“страховочная”) часть доступной долговой ёмкости, компенсирующая риск ликвидности бюджета, возникающий вследствие ошибок прогнозирования.

Величина *ADVir* устанавливается в объеме не менее 20 % от *ADV*.

При планировании вновь привлекаемого долга и условных обязательств следует учитывать следующие ограничения:

- на объёмы обязательств и на расходы по их обслуживанию, установленные местным законодательством;
- на величину расходов по обслуживанию и погашению прямых обязательств и ожидаемой ответственности по условным обязательствам, накладываемым доступной долговой емкостью бюджета (*ADV*) для новых заимствований.

С помощью показателя долговой ёмкости можно планировать принимаемые на себя местными органами власти гарантии. Планирование гарантий или условных обязательств состоит из следующих этапов. На первом этапе из упорядоченного списка гарантий, начиная с его начала, следует поочередно выбирать гарантии. Далее, для каждой выбранной гарантии, *k*, следует выстроить график ожидаемых платежей (*EPG k*). На заключительном этапе из доступной долговой ёмкости (*ADVeri*), вычитается график ожидаемых платежей, образуя новые значения доступной долговой ёмкости, отводимой на покрытие ответственности по новым гарантиям. Формула принимаемых условных обязательств будет иметь следующий вид:

$$ADVeri_i = ADVeri_0 - EPG_k \quad (5)$$

Где: *ADVeri_i* – возможно допустимая сумма по новым гарантиям (при условии ее положительного значения);

ADVeri₀ – Доступная долговая ёмкость по гарантиям;

EPG_k – Ожидаемые платежи по гарантиям исходя из графика.

Таким образом, с учётом рассматриваемой гарантии определяется общий объём планируемых к выдаче гарантий и проверяются ограничения, накладываемые центральным и местным законодательствами. Если эти ограничения выполнены и *ADVeri_i* оказывается положительной на всём интервале планирования, то гарантия считается одобренной для её выдачи в планируемом интервале.

Процедура повторяется для следующей по списку гарантии до тех пор, пока не нарушается одно из следующих условий:

- для очередной гарантии не будут нарушены ограничения, накладываемые местным законодательством;
- значение *ADVeri_i* ни в одном из периодов интервала планирования не окажется отрицательным;
- список гарантий не исчерпывается.

Результатом данной процедуры планирования является список планируемых к принятию в будущем периоде гарантий (условных обязательств), а также график ожидаемых по ним платежей.

Как видим, использование в практике регулирования заимствований местных органов власти показателя долговой ёмкости создаёт большую маневренность в процессе управления его задолженностью и условными обязательствами. Взаимодействие долговой ёмкости с законодательными ограничениями по размеру задолженности, величине дефицита бюджета позволяет лучше регулировать заимствования в целях снижения риска ликвидности.